

Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat di Sumatera Barat

=====

Oleh: Akmal

ABSTRACT

The objectives of this study are to identify the existence of cultural identity and communal rights of Minangkabau traditional society and to find a fixed and effective model in protecting the existence of cultural identity and communal rights. R & D approach was used in this study. The result of this study indicated that cultural identity of Minangkabau traditional society is still exist among the people that is indicated by the existence of: the structure of traditional government, traditional law territory, traditional judicature, Nagari government, authorizing of natural resources by Nagari government, and the structure of traditional community. The right of communal land in traditional society are still exist, and most of them are involved in civil law dispute. The model of protection toward cultural identity of traditional community is implemented toward traditional government, traditional law territory, traditional judicature, the structure of traditional government, and authorizing of natural resources, and Nagari government. There are many challanges and threats toward the existence of the communal lands both internal and external. It is recommended that government should conserve and fill the need of the cultural identity and the rights of communal lands of society through a fixed and effective model.

Kata Kunci: *Perlindungan, adat, hukum adat, masyarakat hukum adat, hak masyarakat hukum adat*

I. PENDAHULUAN

Hak masyarakat hukum adat dilindungi oleh negara melalui pasal 18B ayat (2) UUD 1945 yang menjelaskan bahwa: “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisio-

nalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang”. Di wilayah negara Indonesia terdapat 19

wilayah hukum adat seperti *Gampong* di Aceh, *Desa* di Jawa, *Nagari* di Sumatera Barat, dan lain-lain sampai ke wilayah-wilayah di bagian Timur Indonesia. Setiap daerah ini memiliki budaya daerah sebagai masyarakat hukum adat dan sekaligus sebagai unsur budaya nasional Indonesia. Van Vollenhoven mengingatkan bahwa orang-orang pribumi memiliki hukumnya sendiri yang cukup penting untuk diperhatikan dan cukup potensial untuk dikembangkan yaitu hukum adat¹. Negara berkewajiban melakukan perlindungan dan pemenuhan ke arah itu. Dalam pasal 6 ayat (1) UU No.39 tahun 1999 dijelaskan bahwa dalam rangka penegakan hak asasi manusia perbedaan dan kebutuhan dalam masyarakat hukum adat harus diperhatikan dan dilindungi oleh hukum, masyarakat, dan pemerintah. Kemudian dalam ayat (2) dijelaskan bahwa identitas budaya masyarakat hukum adat, termasuk hak atas tanah ulayat dilindungi selaras dengan perkembangan zaman.

Kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa masyarakat hukum adat terabaikan dan tidak ada perlindungan serta pemenuhan terhadap identitas budaya dan hak-hak masyarakat hukum adat. Bahkan pemerintah secara sistematis melakukan penggu-
suran dan memisahkan masyarakat

hukum adat dengan tanah mereka. Hasil pengkajian dan penelitian Saafruddin Bahar² dari Komnas HAM Indonesia mengindikasikan bahwa terdapat 2 bentuk pelanggaran terhadap masyarakat hukum adat yaitu (1) pelanggaran eksistensi dan iden-titas kultural, dan (2) pelanggaran terhadap hak kolektif masyarakat hukum adat³. Identitas budaya tergusur sebagai dampak penyeragaman pemerintahan terendah melalui UU No.5 Tahun 1979 (Pemerintahan Desa)⁴. Sedangkan pelanggaran terhadap hak kolektif (ulayat) menurut Resource Center KPA (Konsorsium Pembaharuan Agraria) sampai tahun 2001 terdapat 1753 kasus besar konflik agraria antara masyarakat hukum adat dengan pemerintah dan investor. Untuk tingkat provinsi Sumatera Barat terdapat 33 kasus, 12 di

¹ Soetandyo Wignjosoebroto. 2002. *Transplantasi Hukum Ke Negara-negara yang Tengah Berkembang Khususnya Indonesia*. Jakarta: HuMA.

² Saafruddin Bahar. 2006. "Mewujudkan Hak Konstitusional Masyarakat Hukum Adat". *Himpunan Dokumen Peringatan Hari Internasional Masyarakat Hukum Adat Sedunia, 9 Agustus 2006*. Komnas HAM: Jakarta

³ Komnas HAM. 2006. "Mewujudkan Hak Konstitusional Masyarakat Hukum Adat". *Himpunan Dokumen Peringatan Hari Internasional masyarakat Hukum Adat Sedunia, 9 September 2006*: Jakarta

⁴ Akmal. 1997. "Budaya Politik Masyarakat Minangkabau dan Ketahanan Nasional". *Tesis S-2 PPS Univesritas Indonesia*: Jakarta.

kabupaten/kota, 35 di kecamatan dan 61 di Desa/Nagari⁵.

Lebih lanjut diungkapkan bahwa konflik yang paling tinggi frekuensinya adalah akibat kebi-jakan publik berkaitan dengan perkebunan besar sebanyak 344 kasus, yang berkaitan dengan sarana umum dan fasilitas perkotaan 243 kasus, pembangunan perumahan dan kota baru 232 kasus, pengembangan kawasan kehutanan produksi 141 kasus, pembangunan kawasan industri dan pabrik 115, pembangunan sarana wisata 73 kasus, pembangunan bendungan dan sarana pengairan 77 kasus, pengembangan kawasan pertambangan besar 59 kasus, pengembangan kawasan pariwisata 73 kasus, dan pembangunan sarana militer 47 kasus.

Berdasarkan hasil Sensus Pertanian tahun 1983, rata-rata penguasaan tanah untuk setiap rumah tangga petani Indonesia adalah 0,98 Ha, di pulau Jawa seluas 0,58 Ha dan 1,58 Ha di luar pulau Jawa. Hasil Sensus 1993 pemilikan rata-rata berkurang menjadi 0,83 Ha untuk setiap rumah tangga petani, 0,47 Ha di pulau Jawa dan 1,27 Ha di luar Jawa.

Di Sumatera Barat kepemilikan tanah ulayat oleh petani lebih berkurang lagi oleh kebijakan pemerintah daerah dengan menggunakan sistem *silih jari*

yang tidak layak (kemudian dirubah menjadi ganti rugi oleh Pemda) terutama tanah ulayat nagari. Hal ini diungkapkan Komnas HAM Perwakilan Sumatera Barat bahwa terdapat rata-rata 40 kasus per tahun pengaduan tanah ulayat dan sengketa identitas budaya masyarakat hukum adat (terlibatnya Pemda dalam mengaburkan identitas budaya lokal) masuk ke kantor perwakilan ini⁶.

Dampak lain adalah terjadinya kekerasan dalam bentuk korban jiwa dan harta setiap tahun baik yang dilakukan secara vertikal dan horizontal. Pada awalnya pelanggaran Hak Ekosob kemudian mengarah kepada pelanggaran Hak Sipol. Penyebabnya antara lain: (1) *Violation by Ommision* (pembiaran); pemerintah tidak membuat Peraturan Daerah (Perda) perlindungan terhadap identitas budaya dan hak ulayat, (2) *Violation by commision* yaitu sengaja dilakukan oleh pemerintah, seperti peralihan hak dengan tidak mengindahkan mekanisme hukum nasional dan hukum adat atau diganti dengan cara tidak layak, (3) *abuse of power* (melebihi wewenang), pemerintah bertindak sewenang-wenang tanpa mengindahkan mekanisme hukum yang berlaku. Berangkat dari data diatas kenyataannya pemerintah belum menjalankan kewajiban sebagaimana mestinya sesuai

⁵ Komnas HAM. 2005. "Konflik Agraria. Sampai 30 Desember 2001". Jakarta: Komnas HAM.

⁶ Komnas HAM Perwakilan Sumatera Barat. 2004. Laporan Akhir Tahun Komnas HAM Perwakilan Sumatera Barat. Padang

yang diamanatkan pasal 8 UU No.39 tahun 1999 yaitu: (1) *to protect* (melakukan perlindungan terhadap hak warga negara), (2) *to fullfil* (pemenuhan hak warga negara), (3) *to respect* (menghormati hak warga negara), dan (4) *to promote* (memajukan kesejahteraan warga).

Untuk itu, penelitian ini bertujuan untuk mencari model perlindungan terhadap keberadaan hak masyarakat hukum adat, yaitu menyangkut tentang (1) identitas budaya (simbol-simbol adat dalam struktur masyarakat hukum adat, seperti sistem pemerintahan nagari dan hal yang terkait dengan budaya adat Minangkabau), dan (2) hak kolektif masyarakat hukum adat yaitu perlindungan terhadap tanah ulayat kaum, suku, dan nagari yang masih ada dan yang sudah beralih haknya dan penggunaannya), sehingga konflik antara pihak pemerintah, investor, dan masyarakat hukum adat dapat diselesaikan. Sekaligus memperjelas hak-hak dan kewajiban masyarakat hukum adat serta pihak penegak hukum, termasuk birokrasi pemerintahan dan kelompok-kelompok pemodal atau badan hukum lainnya.

II. KAJIAN TEORITIS

Teori yang digunakan dalam penelitian ini antara lain teori tentang Identitas Budaya dan Hak Kolektif Masyarakat Hukum Adat. Istilah masyarakat hukum adat, terjemahan dari *rechts-gemeenschap* (bahasa Belanda) ber-

sumber dari ahli van Vollenhoven dan Ter Haar⁶. Hal-hal yang harus dilindungi dalam masyarakat hukum adat itu ada dua: (1) eksistensi dan identitas kultur, dan (2) hak kolektif (tanah ulayat) dari masyarakat hukum adat⁷. Selanjutnya dikatakan bahwa Eksistensi dan identitas budaya adalah menyangkut tentang simbol-simbol budaya dalam masyarakat hukum adat seperti gelar adat, peranan pemimpin adat, hubungan hirarki dalam kemasyarakatan adat, dan fungsi masing-masing. Bahkan dalam konstitusi (UUD 1945) diakui. Simbol budaya masyarakat hukum adat dapat dijelaskan melalui teori semiotik. Guirand menjelaskan bahwa semiotik adalah ilmu yang mempelajari sistem tanda berupa bahasa, kode-kode, perangkat sinyal, dan sebagainya⁸. Sedangkan Cobley dan Jansz mendefinisikan semiotik dengan kajian tentang tanda yang ada dalam masyarakat⁹. Tanda dalam masyarakat hukum adat itu menyangkut tentang identitas budaya, seperti: pemimpin adat, gelar adat, simbol-simbol budaya

⁶ Dalam Marzuki, Amri. 2004. "Konflik Hak Ulayat Di Kawasan HPH". Disampaikan Pada *Semiloka Perlindungan dan Pemajuan Hak Asasi Masyarakat Hukum Adat*. 13-14 Desember 2004; Jakarta

⁷ Saafruddin Bahar. 2006. *Op cit*.

⁸ Noth, Winfried. 1990. *Handbook of Semiotics*. Indianapolis: Indiana University Press.

⁹ Cobley, Paul dan Jansz, Litza. 2002. *Mengenal Semiotika, for Beginners*. Penerbit Mizan: Bandung.

adat lainnya. Menurut Turner bahwa simbol sebagai suatu yang dianggap, dengan persetujuan bersama, sebagai suatu yang memberikan sifat alamiah dan kualitas yang sama serta dapat mewakili, mengingatkan kembali atau dengan membayangkan dalam kenyataan atau pikiran¹⁰

Peranan Pemimpin Dalam Masyarakat Hukum Adat, Gramsci¹¹ mengungkapkan bahwa dalam masyarakat memang selalu ada yang memerintah dan yang diperintah. Dalam masyarakat adat Minangkabau ada tokoh adat (penghulu), tokoh agama (Alim Ulama), dan pemikir (Cerdik Pandai). Mereka memiliki kekuasaan sebagai kemampuan dalam memimpin masyarakat. Peranan pemimpin adat adalah membangun dan mewujudkan sistem nilai yang disepakati bersama antara lain dalam memutuskan suatu aturan nagari dibawa kedalam rapat Kerapatan Adat Nagari (KAN), aturan kaum dibawa ke dalam rapat kaum, begitu juga aturan suku dibawa ke dalam rapat suku. Hal senada juga dikatakan oleh Soekanto (1993) bahwa kekuasaan merupakan suatu kemampuan dari

pihak-pihak tertentu untuk mempengaruhi pihak-pihak lainnya¹².

Di masyarakat Minangkabau dikenal dengan peranan dan fungsi *tigo tungku sajarangan* dalam penyelenggaraan pemerintahan nagari, para penghulu diharuskan memiliki kapabilitas dan aseptabilitas. Sedangkan hak kolektif masyarakat hukum adat atas tanah dalam kepustakaan hukum adat disebut hak komunal dan lebih populer dengan nomenklatur hak *ulayat*¹³.

Selanjutnya dikatakan bahwa walaupun masih diakui oleh negara tetapi tidak satupun produk hukum yang mengatur cara pelaksanaan perlindungan, sehingga hak ulayat sering terancam keberadaannya seperti diganti rugi dengan tidak layak, bahkan ada yang tidak diganti sama sekali oleh pemerintah atau investor. Kartohadikoesoemo mengungkapkan bahwa menurut hukum adat asli hak atas tanah sepenuhnya di tangan rakyat desa, tidak saja kekuasaan atas tanah pertanian, akan tetapi juga atas tanah yang belum digarap (ditanami), malah juga hutan belukar dan gunung-jurangnya. Raja-raja tidak mengambil kekuasaan atas tanah itu¹⁴. Kajian literatur lain menunjukkan bahwa keberadaan hak kolektif

¹⁰Daryusti. 2006. *Hegemoni Penghulu Dalam Perspektif Budaya*. Yogyakarta.: Penerbit Pustaka:

¹¹ Gramsci, Antonio 2003. *Negara & Hegemoni*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

¹² Soekanto, Sorjono. 1993. *Beberapa Teori Sosiologi Tentang Struktur Masyarakat*. PT Jakarta: Raja Grafindo Persada.

¹³Suriyaman Mustari Pide. 2004. "Eksistensi Juridis dan Realitas Sosial Hak Kolektif Masyarakat Hukum Adat Atas Tanah Pasca Undang-Undang Pokok Agraria". Pada *Semiloka Perlindungan dan Pemajuan Hak Asasi Masyarakat Hukum Adat*. 13-14 Desember 2004; Jakarta.

¹⁴ Marzuki, Amri. 2004. *Op cit*.

masyarakat hukum adat Minang-kabau di Sumatera Barat masih ada, yang dibuktikan dengan adanya ulayat kaum, suku, dan nagari, seperti terungkap dalam penelitian terdahulu (Van Volenhoven), kemudian dilanjutkan oleh para akademisi seperti antara lain: Muchtar Naim¹⁵, Josselin¹⁶, Sjoefjan Thalib¹⁷, Tasjrif Aliumar¹⁸, Hermayulis¹⁹, Syahmunir AM²⁰, M. Nazir²¹, dan Akmal²². Bukti lain menunjukkan bahwa setiap pembuatan Rancangan Peraturan Daerah (Perda) yang bertentangan dengan masyarakat hukum adat selalu mendapat perlawanan, seperti Ranperda Tanah

Ulayat²³ sampai sekarang tidak bisa diloloskan (Pemda bersama DPRD), karena ditentang oleh masyarakat hukum adat, karena tidak sesuai dengan asas-asas, struktur organisasi dan manajemen penggunaan hukum adat.

III. METODE PENELITIAN

Penelitian termasuk jenis penelitian pengembangan (*Research & Development*) (pengembangan). Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian kualitatif. Pada tahun pertama penelitian ini berusaha mengidentifikasi dan menemukan identitas budaya dan hak ulayat masyarakat hukum adat dan menciptakan model perlindungannya bagi masyarakat hukum adat (MHA). Pada tahun kedua digunakan rancangan penelitian untuk melakukan uji validitas model dengan pendekatan *FGD*. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara, observasi, dan studi kepustakaan. Lokasi penelitian adalah Kabupaten Tanah Datar, Agam, Pesisir Selatan, Kota Payakumbuh, Bukittinggi, dan Padang. Sementara data penelitian ini diolah secara kualitatif

IV. HASIL DAN PEMBAHASAN

Kondisi Identitas Budaya Masyarakat Hukum Adat Minangkabau

Hasil temuan penelitian ini menunjukkan bahwa eksistensi

¹⁵ Muchtar Naim. 1968. *Mengali Hukum Tanah Hukum Waris Minangkabau*. Padang: Center for Minangkabau Studies Press.

¹⁶ Josselin, P.E. De Jong. 1971. *Minangkabau and Negeri Sembilan*. Jakarta: Bharata.

¹⁷ Sjoefjan Thalib. 1978. "Peranan Ninik Mamak Dalam Pembangunan di Sumatera Barat". *Laporan Penelitian* Fakultas Hukum Unand: Padang

¹⁸ Aliumar, Tasjrif. 1986. *Kekuatan Penguasa Adat Dalam Perkara Pidana Adat di Sumatera Barat*. Fakultas Hukum Unand: Padang

¹⁹ Hermayulis. 1988. *Status Tanah Ulayat dan Sertifikat di Sumatera Barat*. Fakultas Hukum, Unand, Padang.

²⁰ AM, Syahmunir. 1998. *Pergeseran Peranan Mamak Kepala Waris*. F.H Unand: Padang

²¹ Nazir, M. 1999. *Hukum Acara Adat Dalam Penyelesaian Sengketa Tanah Di Minangkabau*. F.H Unand: Padang

²² Akmal 2004. *Faktor Penghambat Persertifikatan Tanah*. Pusham Universitas Negeri Padang. Hasil Kajian Tim Pusham UNP: Padang.

²³ Ranperda No.2 Tahun 2002 Tentang Tanah Ulayat: Diajukan Pemda Provinsi ke DPRD

masyarakat hukum adat ternyata masih ada. Hal ini dibuktikan melalui keberadaan: (a) masyarakatnya masih berbentuk paguyuban (*recht-gemeinshap*); (b) masyarakat masih memiliki perangkat penguasa adat; (c) adanya wilayah hukum adat yang jelas; (d) adanya pranata dan perangkat hukum, khususnya peradilan adat, yang masih ditaati, dan (e) masih dilakukannya pemu-ngutuan hasil hutan oleh nagari di wilayah hutan sekitarnya untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari.

Begitu juga terhadap simbol-simbol masyarakat hukum adat yang masih terlihat dalam aspek berideologi, sistem politik, sistem ekonomi, sistem budaya dan keamanan terpancar dalam kelembagaan nagari dan struktur pranata kemasyarakatan. Yang menjadi hambatan dan ancaman adalah sistem penyeragaman pemerintahan terendah yang diberlakukan oleh Jakarta melalui UU No.5 Tahun 1979 sampai tahun 1999. Hal ini sebagai pelanggaran terhadap eksistensi dan identitas kultural masyarakat hukum adat. Pelanggaran yang dilakukan pemerintah pusat dapat dianggap sebagai pelanggaran Hak Sipol masyarakat adat²⁴. Pelanggaran ini diulangi lagi oleh pemerintah daerah melalui Perda No.9 Tahun 2000 jo Perda No.2 Tahun 2007, sehingga sistem birokrasi lokal yang dibangun

di nagari mengabaikan kepemimpinan kultural (tokoh-tokoh adat dalam Kerapatan Nagari) sebagai pemimpin non formal. Keberadaannya kurang diakui oleh Pemda dan DPRD. Hal ini terlihat dari pasal-pasal yang mengatur dalam Perda tersebut²⁵.

Menurut Thambun Anyang dalam Majalah Hukum Nasional bahwa secara de jure keberadaan masyarakat adat dan hukum adat serta hak-haknya sudah sedemikian rupa diakui dan dilindungi dalam hukum positif, tetapi de facto tampaknya belum seperti yang dikehendaki oleh berbagai peraturan perundang-undangan, bahkan tidak diakui, tidak dihormati, terjadi pelecehan oleh banyak instansi pemerintah, termasuk kelangan aparat penegak hukum sendiri²⁶.

Kondisi Hak Kolektif (Ulayat) Masyarakat Hukum Adat

Hak kolektif masyarakat hukum adat adalah tanah ulayat kaum, suku, dan nagari sebagian besar masih ada, dan ada yang sudah beralih haknya, dan

²⁴Komnas HAM. 2004. Perlindungan dan Pemajuan Hak Asasi Masyarakat Hukum Adat. Hasil Semiloka 13-14 Desember 2004

²⁵Dalam Perda No. 9 Tahun 2000 KAN diganti posisinya oleh BMAS, sedangkan dalam Revisi Perda No.2 Tahun 2007 dihapus dan diserahkan kepada nagari masing-masing

²⁶Thambun Anyang 2004 Peranan dan Kedudukan Masyarakat Adat Dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam di Daerah. Majalah Hukum Nasional No. 2 Tahun 2004 ISSN 0126-0227

ada dalam sengketa keperdataan dengan pihak lain. Begitu juga penggunaannya

Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa keberadaan tanah ulayat di Sumatera Barat masih ada dan sesuai dengan unsur-unsur yang terdiri dari: (1) Tanah *ulayat nagari* dikelola oleh lembaga Kerapatan Adat Nagari (KAN) (himpunan para penghulu adat). Mereka lah yang diberi wewenang dan bertanggungjawab dalam mengatur penggunaan ulayat nagari. Jenis tanah ulayat nagari ini antara lain: hutan nagari, sungai nagari, lapangan nagari, dan lainnya. Menurut para pengurus KAN di Nagari terdapat beberapa penyimpangan atau penyalahgunaan ulayat oleh KAN seperti memberikan kepada Pemda atau investor dalam bentuk *silih jari* atau untuk diganti rugi tanpa sepengetahuan masyarakat nagari. Penyimpangan ini kecenderungan dalam hal peralihan hak, dan penggunaan tanah ulayat untuk perkebunan tanpa ada musyawarah dengan anak nagari, dan sebagainya (Wawancara dengan Mantan Wali Nagari dan Pengulu di Nagari lokasi penelitian); (2) Tanah *ulayat suku* dikelola oleh kepala suku (sesuai dengan kesepakatan anggota suku yang bersangkutan). Dalam nagari minimal ada 4 suku. Artinya terdapat minimal 4 suku sebagai pemilik ulayat suku dalam nagari. Ulayat ini sebagai sudah ada yang dibagi-bagi dan didaftarkan bahkan disertifikatkan;

dan (3) Tanah ulayat kaum dikelola dan dikordinir oleh kepala kaum yang disebut dengan mamak kepala waris. Tanah ulayat kaum ini dikuasai oleh anggota kaum dengan sistem pemakaian bergiliran, yang diatur oleh mamak kepala waris. Mamak Kepala Waris kecenderungan menyalah-gunakan wewenang yang ada, dengan cara mengurus sertifikat tanpa musyawarah, mengalihkan penggunaan tanah kepada pihak lain dengan cara melawan mekanisme hukum adat.

Thambun Anyang menjelaskan bahwa peran masyarakat adat dalam pelestarian sumber daya alam dan segala isinya diperlukan dan bahkan merupakan *conditio sine quo non* (syarat mutlak/utama) sebab mereka hidup dari keberadaan sumber daya alam dengan segala isinya itu. Oleh karena itu kearifan tradisional dalam pengelolaan sumber daya alam (tanah, air dan hutan) dan segalanya iisinya perlu dipertahankan sebagai contoh pola kehidupan di desa atau kampung-kampung²⁷. Kenyataannya menurut Saafruddin Bahar sering terjadi pelanggaran terhadap hak kolektif masyarakat hukum adat (ulayat), yang secara serius dimulai semenjak tahun 1967 dengan keluarnya regulasi cara berinvestasi, kemudian diikuti dengan UU kehutanan, pertambangan dan UU lain sebagai

²⁷ Thambun Anyang . 2004. *Ibid*

penjabaran UUPA (UU No.5 Tahun 1960).²⁸

Perlindungan Terhadap Identitas Budaya Masyarakat Hukum Adat

Perlindungan identitas budaya yang dimaksud dalam penelitian ini adalah perlindungan terhadap:

- a. Perangkat Peguasa Adat
- b. Wilayah hukum adat
- c. Peradilan Adat
- d. Pemungutan hasil sumber daya alam
- e. Struktur masyarakat hukum adat
- f. Pemerintahan Nagari

Dengan memperhatikan kondisi lapangan yang berasal dari informan penelitian dan mengkombinasikannya dengan landasan teori yang ada, dapat ditentukan beberapa aspek yang perlu dilakukan perlindungan terhadapnya dalam rangka melindungi identitas budaya dalam masyarakat adat di Minangkabau. Aspek-aspek yang perlu dilindungi tersebut antara lain:

1) Perangkat Penguasa Adat

Di dalam masyarakat Minangkabau terdapat 3 lapisan perangkat penguasa adat yaitu: penguasa adat pada tingkat kaum, suku, dan nagari. Mereka ini perlu dilindungi agar keberadaan mereka tetap terpelihara dan selalu

eksis dalam menghadapi perubahan dan perkembangan zaman.

2) Wilayah Hukum Adat

Yang dimaksud dengan perlindungan wilayah hukum adat adalah perlindungan dalam bentuk kejelasan batas-batas wilayah tanah ulayat kaum, ulayat suku, dan ulayat nagari. Hasil penelitian Syahmunir²⁹ menunjukkan bahwa tanah ulayat di Minangkabau masih ada dan sangat dihormati oleh masyarakat pendukungnya serta keberadaannya diakui oleh peraturan perundang-undangan. Buktinya masyarakat masih melakukan pemungutan terhadap sumber daya alam yang di ulayat mereka .

3) Peradilan Adat

Yang dimaksud dengan peradilan adat dalam penelitian ini adalah Kerapatan Adat Nagari (KAN) yang sudah ada sebelum kemerdekaan RI dan masih hidup sampai sekarang. Di masyarakat Minangkabau hanya ada satu peradilan adat dalam setiap nagari. Fungsinya adalah memeriksa, mengadili, dan memutus perkara/sengketa keperdataan dan pidana ringan dalam nagari.

4) Pemungutan Hasil Sumber Daya Alam.

Yang dimaksud dengan sumber daya alam dalam penelitian ini adalah semua SDA yang dapat diperbaharui

²⁸ Achmad Ali. 2005. *Perlindungan Hak Asasi Manusia di Bidang Kepemilikan Tanah. Komnas HAM*. Jakarta: Komnas HAM.

²⁹ Syahmunir AM. 2001. *Op cit*.

maupun yang tidak dapat diperbaharui. Artinya semua kekayaan alam yang ada di bumi, laut, dan udara dikelola dengan sebaik-baiknya oleh masyarakat hukum adat menurut alu dan patut, antara lain terdiri dari: hasil tambang, galian C, hutan, sarang burung walet, air, dan lainnya.

5) Struktur Masyarakat Hukum Adat

Yang dimaksud dengan struktur masyarakat hukum adat dalam penelitian ini adalah pranata-pranata sosial yang masih hidup dalam masyarakat hukum adat, yaitu menyangkut hubungan kekerabatan menurut garis ibu (matrilinial), seperti adanya keluarga, gabungan keluarga dalam satu paruk, gabungan paruk dalam satu kaum, dan gabungan kaum dalam satu suku yang dipimpin oleh seorang penghulu adat. Fungsinya adalah menentukan bentuk hubungan, batas wewenang setiap struktur dalam pranata sosial yang ada dalam masyarakat hukum adat.

6) Pemerintahan Nagari

Yang dimaksud dengan Pemerintahan Nagari menurut hukum adat Minangkabau adalah pemerintahan yang memiliki beberapa persyaratan atau unsur-unsur sebagaimana layaknya suatu pemerintahan yang sesungguhnya. AA. Navis³⁰ menjelaskan bahwa Nagari sebagai satu kesatuan hukum adat yang otonom dalam

struktur masyarakat di Minangkabau minimal memenuhi persyaratan fisik: (1) *Babalai bamusajik*, maksudnya mempunyai *balai* (balairung) tempat roda pemerintahan Nagari diselenggarakan dan mempunyai mesjid, yang merupakan pusat peribadatan seluruh penduduk Nagari itu, (2) *Basuku banagari*, maksudnya setiap penduduk terbagi dalam kelompok masyarakat yang bernama suku. Setiap Nagari minimal mempunyai 4 (empat) buah suku di bawah pimpinan Penghulunya masing-masing. *Banagari* maksudnya ialah setiap penduduk harus jelas asal usulnya. (3) *Bakorong bakampuang*, maksudnya setiap nagari mempunyai wilayah kediaman. Sedangkan *bakampuang* artinya mempunyai wilayah perkampungan di lingkaran pusat disebut Korong atau Jorong. Wilayah perkampungan di Minangkabau dinamakan dengan berbagai nama sesuai dengan urutannya yakni: *Koto*, *Dusun*, dan *Taratak* yang semuanya disebut *Kampuang*, (4) *Bahuma babendang*, maksudnya ialah pengaturan keamanan dari gangguan yang datang dari luar serta pengaturan informasi resmi tentang berbagai hal yang perlu diketahui, (5) *Balabuah batapian*, maksudnya ialah pengaturan perhubungan dan lalu lintas serta perdagangan. Disamping itu *Basawah baladang*, maksudnya pengaturan sistem usaha pertanian dan harta benda, yang menjadi sumber kehidupan dan hukum

³⁰ A.A. Navis. (1984). Alam Terkembang Jadi Guru. Pustaka Grafiti Pers: Jakarta

pewarisannya. Sedangkan Pemerintahan Nagari menurut Perda 2 Tahun 2007 yaitu “wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah-tangganya sendiri dalam ikatan negara kesatuan Republik Indonesia

Data lapangan menunjukan bahwa terdapat dua pendapat dalam menyelenggarakan pemerintahan yaitu kelompok masyarakat hukum adat menginginkan ditempuh jalan tengah yaitu ada unsur legislatif, eksekutif dan peradilan adat, pendapat pemerintah cukup hanya legislatif dan eksekutif. Fungsi pemerintahan adalah mewujudkan kesejahteraan dan keamanan bagi rakyat anak nagari. Untuk tetap terpelihara dan tidak mendapat ancaman dari berbagai pihak maka diperlukan upaya perlindungan demi kelestariannya.

Selain itu, Dt. Batuah dan Dt Madjhoindo dalam Nursirwan mengemukakan bahwa Pemerintahan Nagari memiliki 3 hal: (1) pemimpin nagari berasal dari anak nagari yang terbaik, tidak harus dari kaum penghulu. Yang diharapkan sifat penghulu ada pada dirinya seperti lurus (benar), berilmu, dewasa, sabar dan penyayang, (2) adanya nilai kesetaraan dan keterwakilan dari anggota BPAN berasal dari segala golongan dalam masyarakat nagari, ada kebersamaan, dan (3) keter-

wakilan dari unsur ninik mamak, alim ulama, cerdik pandai, bundo kanduang, dan unsur lain³¹. Selanjutnya Nursirwan mengemukakan bahwa masalah besar dari nagari adalah: tekanan ekonomi dan tantangan kebudayaan, seperti ekonomi pasar global. Untuk itu Pemerintan Nagari harus bisa melakukan analisa SWOT pada semua aspek kehidupan Pemerintahan yaitu dengan menghitung kondisi demografi (SDM Nagari), geografi (potensi wilayah nagari), SDA, ideologi/kepercayaan masyarakat nagari, sistem politik yang hidup, sistem ekonomi, sistem budaya dan keamanan³².

Perlindungan Terhadap Hak Kolektif (Ulayat) Masyarakat Hukum Adat

Perlindungan yang dimaksud dalam penelitian ini yaitu perlindungan terhadap:

- a. Tanah ulayat kaum (yang masih dan yang sudah beralih hak)
- b. Tanah ulayat suku, (yang masih dan yang sudah beralih beralih)
- c. Tanah ulayat nagari (yang masih dan yang sudah beralih hak)

Dengan memperhatikan kondisi lapangan yang berasal dari informan

³¹ Nursirwan. 2003. Pemerintahan Nagari dan Pemerintahan Adat Suatu Pemikiran. Lokakarya Nasional Menggali, Mengkaji, Memahami dan Mensosialisasikan Nilai Adat dan Budaya Minangkabau di Bandung Tanggal 24 Agustus 2003.

³² Akmal. 1995. *Op cit*.

penelitian dan mengkombinasikan dengan landasan teori yang ada, maka diperlukan upaya perlindungan guna melindungi hak-hak kolektif (ulayat).

1) Tanah Ulayat Kaum

Di masyarakat Minangkabau tanah ulaya kaum sudah *bagagam bauntuk* (jelas keluarga pemilik). Untuk tetap terpelihara dan tidak mendapat ancaman dari berbagai pihak diperlukan upaya perlindungan. Hak ulayat menurut Imam Sudiyat suatu hak yang melekat pada suatu masyarakat hukum Indonesia yang berhubungan dengan tanah yang bersifat kekal, yang perwujudannya ke luar berupa integrasi yang harus dihormati oleh dunia luar. Sedangkan berlaku ke dalam berupa wewenang untuk mengatur dan mengurus tanah tersebut yang penyelenggaraannya ditujukan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran, kebahagiaan, kesejahteraan pada warga masyarakat tersebut³³. Pengatur ini diberi wewenang kepada *Mamak Kepala Waris* dengan memperhatikan suara bundo kanduang sebagai dasar putusan.

2) Tanah Ulayat Suku

Di masyarakat Minangkabau tanah ulayat suku dikuasai oleh suku masing-masing yang ada dalam nagari. Batas ulayat suku ini jelas dan terang dengan pembuktian haknya. Untuk tetap terpelihara dan tidak

mendapat ancaman dari berbagai pihak diperlukan upaya-upaya perlindungan.

Hasil penelitian Syahmunir mengungkapkan bahwa 230 orang (75%) responden menjawab untuk pemanfaatan ulayat diutamakan bagi anggota kaum dan suku, 60 orang (15%) untuk pemerintah, dan sisanya 10% untuk investor. Sedangkan mengenai kewenangan mengatur pemanfaatan tanah ulayat, 186 orang (46,35%) responden menjawab bahwa yang mengatur adalah Penghulu. Sedangkan yang menjawab KAN ada sebanyak 132 orang (32,50%), pemerintah 75 orang (18,75%) dan sisanya menjawab tidak tahu. Artinya pemanfaatan tanah ulayat didominasi oleh ninik mamak/pemangku adat dan sangat kecil pengaturannya oleh pemerintah. Kemudian dalam hal kewajiban pemakai tanah ulayat, 250 orang (62,50%) menyatakan harus menjaga keutuhan tanah ulayat dan 110 orang (25%) menyatakan harus membayar uang adat (*siliah jariah*) ditambah uang bungo kayu. Tujuannya adalah: (1) menjamin ketentraman masyarakat, (2) agar tanah ulayat tidak terpecah, (3) untuk menjaga kelangsungan sistem matrilineal, dan (4) menjaga fungsi tanah sebagai pengikat yang kokoh bagi kelangsungan hidup berkaum, bersuku dan bernagari di Minangkabau³⁴.

³³ Imam Sudiyat. 1971. *Hukum Adat: Sketsa Azas* Yogyakarta: Liberty.

³⁴ Syahmunir AM. (2001) Eksistensi Tanah Ulayat di Sumatera Barat Dewasa Ini.

3) Tanah Ulayat Nagari

Dalam masyarakat Minangkabau tanah ulayat Nagari dikuasai oleh para penghulu dalam nagari yang terhimpun dalam organisasi Kerapatan Adat Nagari (KAN). Batas ulayat nagari dapat dibuktikan melalui batas-batas antara nagari dengan nagari dalam sebuah kecamatan. Ulayat nagari ini biasanya berbentuk tanah yang luas dan tidak produktif, sehingga banyak tanah ini yang dimanfaatkan oleh investor bersama pemerintah daerah. Kompensasi lebih banyak diberikan dalam bentuk *jiliah jariih*, dengan harga tanah yang sangat murah sekali, kemudian ada yang sudah dialihkan menjadi tanah negara melalui HGU (Hak Guna Usaha), dan ada pula yang masih status sewa sejak masa Belanda kemudian disertifikatkan oleh pemerintah secara sepihak. Untuk itu perlu langkah-langkah yang dapat digunakan dalam menyelesaikan konflik agraria bagi ulayat nagari yang bersengketa dan ulayat yang belum dijamah investasi.

V. SIMPULAN

Berdasarkan temuan dan pembahasn hasil penelitian dapat ditarik beberapa kesimpulan:

Yang Dikutif H.Ch.N Latief Bandaro Dkk (2004) Minangkabau yang Gelisah. Yang, Mencari Strategi Sosialisasi, Pewarusan, Adat dan Budaya Minangkabau untuk Generasi Muda.Lubuk Agung: Bandung.

- 1) Identitas budaya masyarakat hukum adat Minangkabau terindikasi masih eksis. Hal ini antara lain dibuktikan oleh keberadaan Perangkat Peguasa Adat, wilayah hukum adat, peradilan adat, pemungutan hasil sumber daya alam, struktur masyarakat hukum adat, dan Pemerintahan Nagari. Selain itu eksistensi tersebut juga dibuktikan oleh masih adanya simbol-simbol budaya masyarakat hukum adat dalam aspek kehi-dupan berideologi, sistem politik, sistem ekonomi, sistem budaya dan sistem keamanan yang terlihat dalam kelembagaan struktur pranata kemasyarakatan (kaum, suku, dan nagari) dan lembaga Pemerintahan Nagari.
- 2) Kondisi hak kolektif (ulayat) masyarakat hukum adat seperti tanah ulayat kaum, suku, dan nagari sebagian besar masih ada, dan pada sebagiannya telah terjadi peralihan hak, dan terlibat dalam sengketa keperdataan dengan pihak lain. Kondisi yang terjadi antara lain bahwa: Tanah ulayat nagari dikelola oleh lembaga Kerapatan Adat Nagari (KAN), Tanah ulayat suku dikelola oleh kepala suku (sesuai dengan kesepakatan anggota suku yang bersangkutan). dan) Tanah ulayat kaum dikelola oleh kepala kaum (mamak kepala waris). Mamak Kepala Waris berke-

- cenderung juga menyalahgunakan wewenang yang ada.
- 3) Perlindungan terhadap identitas budaya Masyarakat Hukum Adat selama ini telah dilakukan terhadap: Perangkat Penguasa Adat, wilayah hukum adat, peradilan adat, pemungutan hasil sumber daya alam, struktur masyarakat hukum adat, dan Pemerintahan Nagari. Sementara itu upaya perlindungan terhadap hak kolektif (ulayat) masyarakat hukum adat yang diterapkan antara lain perlindungan terhadap: tanah ulayat kaum, suku, dan nagari.
 - 4) Beberapa hal yang menjadi tantangan dan ancaman bagi masyarakat hukum adat ada bersifat internal dan eksternal. Tantangan atau ancaman yang bersifat internal antara lain berupa kebijakan yang berasal dari pemimpin kaum, suku, dan nagari dalam bentuk penyalah-gunaan kekuasaan. Sedangkan yang bersifat eksternal yaitu berupa kebijakan yang dibuat pemerintah pusat dan daerah karena kebijakan yang dibuat dan produk hukum yang dibuat. Sedangkan yang menjadi kekuatan masyarakat hukum adat (MHA) adalah bahwa potensi MHA sangat strategis dalam menunjang pembangunan

daerah, sehingga keberadaan identitas budaya dan tanah ulayat di Sumatera Barat sangat penting sebagai kekuatan pendukung pelaksanaan pembangunan

Oleh karena itu ada beberapa saran yang dapat dikemukakan melalui penelitian ini, antara lain:

- 1) Untuk dapat melakukan perlindungan dan pemenuhan terhadap identitas budaya dan hak-hak masyarakat hukum adat diperlukan adanya model yang mapan dan efektif ke arah itu dengan menguji validitas model.
- 2) Untuk melakukan perlindungan awal sebagai penyelamatan hak-hak MHA, aparat negara (Pemerintah) dapat menggunakan asas *affirmative action* dan *freies ermessen* (asas hukum administrasi negara) yaitu wewenang pejabat pemerintah mengambil kebijakan demi kepentingan umum, artinya pemerintah harus melakukan inventarisasi terhadap MHA secara utuh.
- 3) Upaya dan model perlindungan terhadap identitas budaya dan hak ulayat MHA perlu dikembangkan terus-menerus, dan digunakan sebagai uji coba terbatas pada kabupaten/kota di Sumatera Barat.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

- A.A. Navis. 1984. *Alam Berkembang Jadi Guru*. Pustaka Grafiti Pers: Jakarta
- Achmad Ali. 2005. *Perlindungan Hak Asasi Manusia di Bidang Kepemilikan Tanah*. Komnas HAM. Jakarta: Komnas HAM.
- Akmal. 2004. "Faktor Penghambat Persertifikatan Tanah". *Laporan Penelitian*. Padang: Pusham Universitas Negeri Padang.
- Akmal. 1997. "Budaya Politik Masyarakat Minangkabau dan Ketahanan Nasional". *Tesis S-2 PPS Univesritas Indonesia*: Jakarta.
- Aliumar, Tasjrif. 1986. *Kekuatan Penguasa Adat Dalam Perkara Pidana Adat di Sumatera Barat*. Fakultas Hukum Unand: Padang
- AM, Syahmunir. 1998. *Pergeseran Peranan Mamak Kepala Waris*. Padang: Fakultas Hukum, Unand:
- Cobley, Paul dan Jansz, Litza. 2002. *Mengenal Semiotika, for Beginners*. Penerbit Mizan: Bandung.
- Daryusti. 2006. *Hegemoni Penghulu Dalam Perspektif Budaya*. Yogyakarta.: Penerbit Pustaka:
- Gramsci, Antonio 2003. *Negara & Hegemoni*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Hermayulis. 1988. *Status Tanah Ulayat dan Sertifikat di Sumatera Barat*. Fakultas Hukum, Unand, Padang.
- Joselin, P.E. De Jong. 1971. *Minangkabau and Negeri Sembilan*. Jakarta: Bharata.
- Komnas HAM Perwakilan Sumatera Barat. 2004. *Laporan Akhir Tahun Komnas HAM Perwakilan Sumatera Barat*. Padang
- Komnas HAM. 2004. *Perlindungan dan Pemajuan Hak Asasi Masyarakat Hukum Adat*. Hasil Semiloka 13-14 Desember 2004
- Komnas HAM. 2005. "Konflik Agraria. Sampai 30 Desember 2001". Jakarta: Komnas HAM.
- Komnas HAM. 2006. "Mewujudkan Hak Konstitusional Masyarakat Hukum Adat". Himpunan Dokoumen Peringatan Hari Internasional masyarakat Hukum Adat Sedunia, 9 September 2006: Jakarta
- Marzuki, Amri. 2004. "Konflik Hak Ulayat Di Kawasan HPH". Disampaikan Pada *Semiloka Perlindungan dan Pemajuan Hak Asasi Masyarakat Hukum Adat*. 13-14 Desember 2004: Jakarta
- Mochtar Naim. 1968. *Mengali Hukum Tanah Huklum Waris Minangkabau*. Padang: Center for Minangkabau Studies Press.
- Nazir, M. 1999. *Hukum Acara Adat Dalam Penyelesaian Sengketa Tanah Di Minangkabau*. F.H Unand: Padang
- Notrh, Winfried. 1990. *Handbook of Semiotics*. Indianapolis: Indiana University Press.

- Nursyirwan. 2003. Pemerintahan Nagari dan Pemerintahan Adat Suatu Pemikiran. Lokakarya Nasional Menggali, Mengkaji, Memahami dan Mensosialisasikan Nilai Adat dan Budaya Minangkabau di Bandung Tanggal 24 Agustus 2003.
- Ranperda No.2 Tahun 2002 Tentang Tanah Ulayat: Diajukan Pemda Provinsi ke DPRD
- Saafruddin Bahar. 2006. "Mewujudkan Hak Konstitusional Masyarakat Hukum Adat". *Himpunan Dokumen Peringatan Hari Internasional Masyarakat Hukum Adat Sedunia, 9 Agustus 2006*. Komans HAM: Jakarta
- Sjofyan Thalib. 1978. "Peranan Ninik Mamak Dalam Pembangunan di Sumatera Barat". *Laporan Penelitian* Fakultas Hu-kum Unand: Padang
- Soekanto, Sorjono. 1993. *Beberapa Teori Sosiologi Tentang Struktur Masyarakat*. PT Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Soetandyo Wignjosoebroto. 2002. *Trans-plantasi Hukum Ke Negara-negara yang Tengah Berkembang Khususnya Indonesia*. Jakarta: HuMA.
- Suriyaman Mustari Pide. 2004. "Eksistensi Juridis dan Realitas Sosial Hak Kolektif Masyarakat Hukum Adat Atas Tanah Pasca Undang-Undang Pokok Agraria". Pada *Semiloka Perlindungan dan Pemajuan Hak Asasi Masyarakat Hukum Adat*. 13-14 Desember 2004: Jakarta.
- Syahmunir AM. (2001) Eksistensi Tanah Ulayat di Sumatera Barat Dewasa Ini. Yang Dikutif H.Ch.N Latief Bandaro Dkk (2004) Minangkabau yang Gelisah. Yang, Mencari Strategi Sosialisasi, Pewarusan, Adat dan Budaya Minangkabau untuk Generasi Muda. Lubuk Agung: Bandung.
- Thambun Anyang 2004 Peranan dan Kedudukan Masyarakat Adat Dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam di Daerah. *Majalah Hukum Nasional* No. 2 Tahun 2004 ISSN 0126-0227